



Se ha recibido en esta Intervención General escrito del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), con el objetivo de aclarar diversos aspectos de cara a la implementación de la normativa sobre control interno aplicable en el ámbito local.

Antes de entrar en la resolución de las dudas planteadas, por parte de este Centro se considera necesario poner de manifiesto que, de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y disposiciones complementarias, el ejercicio de las funciones y competencias que la citada normativa atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en relación con el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal se lleva a cabo mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Ello implica que la emisión de los criterios de este Centro se produce en el ámbito de la Administración del Estado, mediante actos de intervención de conformidad, formulación de reparos, resolución de discrepancias e informes de control financiero permanente y auditoría pública.

Por lo tanto, el contenido de esta contestación se limita a la interpretación que cabe dar a los distintos aspectos del contenido del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, que se consultan, en el afán de colaboración de la IGAE con los órganos de control de las entidades locales. Pero, en ningún caso, se puede extender al establecimiento de criterios doctrinales o al desarrollo de procedimientos para proceder a la implantación de las obligaciones de control que el Real Decreto establece.

Aclarado lo anterior, se pasa a analizar las consultas realizadas por COSITAL:

PRIMERA: SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA.

Recoge COSITAL en su consulta que *“el Pleno de la Corporación ha de aprobar, de acuerdo con lo previsto en la LRHL y RDCIEL, a propuesta del Presidente y con informe favorable del interventor:*

- *El ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en materia de gastos.*
- *La sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos por la toma de razón.*
- *Los requisitos adicionales a comprobar en el ejercicio de la función interventora.”*

Requiriendo Cosital aclaración en relación con las siguientes cuestiones:

1.- *“¿Forma parte del contenido de las determinaciones que ha de realizar el Interventor en su modelo de control, proponer al Presidente que el ejercicio de la función interventora se realice en régimen de requisitos básicos? Si*



la propuesta debe formularla el Interventor, ¿qué sucede si el Presidente no la presenta al Pleno o este órgano no la aprueba? En caso de no ser así, ¿la iniciativa para limitar las actuaciones del interventor en el ejercicio de la función interventora es del Presidente de la Corporación y este se limita a informar esa propuesta y cabe que el Pleno la apruebe hasta con su informe en contra?”.

2.-*En relación con la determinación de estos requisitos por el Pleno, el artículo 13.2 del RDCIEL indica que “...con independencia de que el Pleno haya dictado o no acuerdo, se considerarán, en todo caso, trascendentes en el proceso de gestión los extremos fijados en el Acuerdo de Consejo de Ministros, vigente en cada momento, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, en aquellos supuestos que sean de aplicación a las Entidades Locales, que deberán comprobarse en todos los tipos de gasto que comprende. Adicionalmente, el Pleno de la Corporación, previo informe del órgano interventor, podrá aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales. En la determinación de estos extremos se atenderá especialmente a aquellos requisitos contemplados en la normativa reguladora para asegurar la objetividad, la transparencia, la no discriminación y la igualdad de trato en las actuaciones públicas”.*

Por lo tanto, plantea COSITAL:

2A) *“Si no existe acuerdo de Pleno, entendemos que no es posible el ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, y el artículo ha de interpretarse en el sentido de que en todo caso, la ausencia de esos trámites en los expedientes determina la necesidad de que se formule un reparo por el órgano interventor en el ejercicio de la función interventora”.*

2B) *“El acuerdo del Pleno en relación con estos requisitos adicionales, ¿debe incluir su determinación expresa del mismo modo que se hace para la IGAE en la Resolución de 2 de junio de 2008, de la IGAE, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la LGP, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos o basta una remisión a esta Resolución o a la que la sustituya?”.*

2C) *“La remisión plantearía el problema de que no la totalidad de los 42 artículos ACM entiende este Colegio que son aplicables al ámbito local”.*

El artículo 13.1 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del Control Interno en las Entidades del sector Público Local (en adelante RDCIEL), establece:



“Previo informe del órgano interventor y a propuesta del Presidente, el Pleno de la Entidad Local podrá acordar el régimen de fiscalización e intervención limitada previa”.

De acuerdo con este artículo, la competencia para acordar la aplicación del régimen de fiscalización e intervención limitada previa corresponde al Pleno de la Entidad Local, exigiéndose el informe del órgano interventor local, que no supone una propuesta, ya que ésta es competencia del Presidente de la Entidad Local. En este sentido, la aprobación expresa del Pleno es requisito indispensable para que se pueda aplicar este régimen de control, de tal forma que en caso de que no exista esta aprobación expresa, deberá aplicarse el régimen general de fiscalización, por ejemplo en el caso de que el Presidente no presente al Pleno la citada propuesta o el Pleno no la apruebe.

En relación con el informe que debe elaborar el interventor, éste no se prevé formalmente en el Real Decreto como una propuesta para que el ejercicio de la función interventora se realice en régimen de requisitos básicos, (con independencia de que dentro de un espíritu de leal colaboración el interventor pueda poner de manifiesto a la entidad local la oportunidad y conveniencia de adoptar dicho régimen) sino que una vez que el órgano gestor de la entidad local considera que la aplicación de este régimen de control resulta más eficaz para el funcionamiento de la Entidad Local, es necesario que solicite informe al órgano de control, con la finalidad de que el órgano de control tenga conocimiento tanto de la voluntad del órgano de gobierno de aprobar este régimen de control como de su contenido. Sin embargo, este informe tiene carácter no vinculante, por lo que la decisión del Pleno no está limitada por el sentido del citado informe, pudiéndose aprobar el régimen de control incluso con el informe desfavorable del interventor. No obstante, en el ámbito de colaboración que debiera existir entre la entidad local y el interventor, es imaginable que este último sugiera o proponga aspectos a tener en cuenta en el acuerdo que se adopte, de tal forma que la decisión que finalmente se adopte sea la más adecuada para los intereses comunes de la Entidad Local.

Tampoco debe entenderse, como pudiera desprenderse de la consulta, que la aplicación de un régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos “limite” la actuación del interventor en el ejercicio de la función interventora. La aprobación de este régimen de control no tiene como finalidad limitar el ejercicio del control, sino favorecer el desarrollo de la gestión manteniendo un equilibrio con el necesario control de la misma, regulando de forma tasada aquellos aspectos por los que puede suspenderse la tramitación de un expediente de gasto, determinándose así qué extremos se consideran básicos en cada tipo de expediente de gasto, acotando los efectos suspensivos del reparo a aquellos requisitos que puedan derivar en que el daño pueda ser irreparable, sin perjuicio de las posibles observaciones complementarias que el interventor pueda formular sin que interrumpan el procedimiento.



Por otro lado, el artículo 13.2 del RDCIEL transcrito anteriormente establece que, con independencia de que el Pleno haya dictado o no acuerdo, hay extremos que se considerarán, en todo caso, trascendentes en el proceso de gestión, evidenciándose que hay una serie de aspectos que por su importancia en el proceso de gestión no pueden obviarse, y cuya comprobación ha de llevarse a cabo por el órgano interventor, con independencia del régimen de fiscalización aplicable.

Así, en el caso de que el Pleno no haya adoptado acuerdo para la aplicación del régimen de fiscalización de requisitos básicos, se aplicará el régimen de fiscalización plena, en cuyo caso el interventor deberá verificar el cumplimiento de todos los trámites exigibles por la normativa aplicable al tipo de expediente que esté siendo objeto del control. El incumplimiento de los requisitos, tanto los que enumera el propio artículo 13.2 como el resto que sean exigibles para ese tipo de expediente, dará lugar a la formulación del correspondiente reparo.

En el caso de que el Pleno haya adoptado el citado acuerdo, y por tanto el régimen de control aplicable en la Entidad Local sea el de fiscalización previa de requisitos básicos, se podrá hacer una adaptación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 aprobado por Resolución de la IGAE o bien hacer una remisión genérica al mismo, siempre teniendo en cuenta que la realidad, las particularidades y las necesidades de cada una de las Entidades puede hacerlo inaplicable en algunos aspectos.

En caso de que, habiéndose remitido al Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, (y sus posteriores modificaciones) existan en la Entidad Local otros tipos de expedientes diferentes a los recogidos en aquél, el Acuerdo aprobado por el Pleno deberá determinar si se ejercerá su control por medio de la fiscalización limitada previa. Para ello, se deberán mencionar estos tipos de expedientes en el Acuerdo del Pleno, debiendo el interventor comprobar, en todo caso, los requisitos básicos recogidos en el apartado primero del Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008. Asimismo, cabe que el Acuerdo del Pleno recoja aquellos requisitos adicionales que, por las especiales características del expediente, deban ser también verificados por el órgano de control.

En cuanto a qué apartados del Acuerdo de Consejo de Ministros serían aplicables al ámbito local, hay que tener en cuenta que dada la diversidad de Entidades Locales, tanto por tamaño, como por tipo de entidades que forman parte de las mismas, no se puede realizar un acotamiento exhaustivo de los tipos de expedientes que gestionan las Entidades Locales, siendo los órganos de las mismas quienes deben llevar a cabo esta tarea, dado su mejor conocimiento de las características de la Entidad Local.

SEGUNDA: EFICACIA DEL MODELO DE CONTROL.

Plantea COSITAL la determinación del alcance temporal y material del artículo 4.3 del RDCIEL, en relación con la eficacia del modelo de control, relacionando dicho artículo con el apartado III de la exposición de motivos del mismo texto legal.

En este sentido, el artículo 4.3 del RDCIEL exige que *“el modelo asegurará, con medios propios o externos, el control efectivo de, al menos, el ochenta por ciento del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero. En el transcurso de tres ejercicios consecutivos y en base a un análisis previo de riesgos, deberá haber alcanzado el cien por cien de dicho presupuesto.”*

La exposición de motivos del RDCIEL, en su apartado III indica en relación con este tema lo siguiente:

“A estos efectos, el modelo asegurará, con medios propios o externos, el control efectivo del cien por cien del presupuesto general consolidado del ejercicio en la modalidad de función interventora y, al menos, el ochenta por ciento mediante la aplicación de la modalidad de control financiero. Para éste último, en el transcurso de tres ejercicios consecutivos y con base en un análisis previo de riesgo, deberá haber alcanzado el cien por cien del presupuesto general consolidado.”

Establece COSITAL que *“de la interpretación conjunta de las regulaciones expuestas parece deducirse que el modelo de control debe prever que el ejercicio de la función interventora alcance desde su definición el 100% de los entes que deban estar sometidos a ese tipo de control y a sus presupuestos completos, y es únicamente el control financiero el que debe llegar al 100% de las entidades que forman el presupuesto general consolidado en el transcurso de tres años consecutivos.*

A la vista de lo dispuesto en la Disposición transitoria única, en relación con el primer ejercicio de realización de auditorías de cuentas anuales, que determina que las auditorías de cuentas previstas en el artículo 29.3.A) se realizarán sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019, parece que debería llegarse al 100% del control financiero en ese año, esto es, hasta el plan de control que se aprobara para ejecutar durante el ejercicio 2022.”

Antes de comenzar con el análisis del artículo 4.3 del RDCIEL, cabe recordar que con el establecimiento de este modelo de control eficaz, lo que se pretende es que no queden áreas de gestión ni entidades, independientemente de su forma jurídica, permanentemente fuera del ámbito de control.



Partiendo de la anterior premisa, para analizar este artículo conviene distinguir la casuística que se puede dar dentro de las propias Entidades Locales, dependiendo del tipo de ente y del régimen de control aplicable (general o simplificado). En un extremo habrá entes como la propia Entidad Local o los organismos autónomos que estarán sujetos a función interventora y control financiero, es decir, a las formas más intensas de control, mientras que en el extremo opuesto habrá entes, como las sociedades mercantiles, que podrán estar únicamente sometidas a la auditoría de cuentas y no en todos los ejercicios.

En este sentido, teniendo en cuenta que el artículo 214 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) establece que *“la función interventora tendrá por objeto fiscalizar **todos** los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”*, podemos deducir que en aquellos entes que estén sujetos a esta forma de control se estará ejerciendo un control efectivo del 100% del presupuesto desde el primer ejercicio. Por tanto, en estos entes se estaría cumpliendo con la exigencia del artículo 4.3 desde el primer momento.

Por otro lado, en el caso de aquellos entes, como las entidades públicas empresariales o las sociedades mercantiles que únicamente están sujetos a control financiero, quedando fuera del ámbito de aplicación de la función interventora, cumplirán el requisito de ser sometidos a actuaciones de control cuando, al menos, deba realizarse su auditoría de cuentas obligatoria anualmente. Debemos remitirnos aquí al artículo 29.3 del RDCIEL que recoge la obligación del órgano interventor de la Entidad Local de realizar *“anualmente la auditoría de las cuentas anuales de:*

- a) Los organismos autónomos locales.*
- b) Las entidades públicas empresariales locales.*
- c) Las fundaciones del sector público local obligadas a auditarse por su normativa específica.*
- d) Los fondos y los consorcios a los que se refiere el artículo 2.2 de este Reglamento.*
- e) Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público local no sometidas a la obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías.”*



Por tanto, las entidades sometidas obligatoriamente a auditoría de cuentas anuales, computarían para el cálculo del porcentaje mínimo de control a realizar desde el primer ejercicio en que se realice la auditoría anual obligatoria.

Un caso particular serían aquellas fundaciones o sociedades mercantiles del sector público local que no hayan sido incluidas en el plan anual de auditorías de la entidad local. En estos casos, el órgano interventor deberá elaborar los planes de control financiero teniendo en cuenta la obligación de controlar anualmente el 80% del presupuesto consolidado y el 100% en el transcurso de 3 ejercicios, de tal forma que deberá tener en cuenta qué entidades han quedado fuera del ámbito del plan de control financiero en cada ejercicio para, en el curso de tres años someterlas a alguna actuación de auditoría pública y cumplir el requisito de controlar el 100% del presupuesto consolidado.

En cuanto a lo dispuesto en la disposición transitoria única: *“las auditorías de cuentas previstas en el artículo 29.3.a) se realizarán sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019”*, se refiere, por tanto, a las cuentas anuales del ejercicio que se cerrará normalmente el 31 de diciembre de 2019, (aunque pudiera cerrarse en otro momento anterior para algunas entidades especiales cuyo ejercicio contable no coincida con el año natural). Así, la auditoría de estas cuentas se llevará a cabo en el ejercicio 2020.

Por lo tanto, dado que el RDCIEL entró en vigor el 1 de julio de 2018, a mitad de ejercicio, cabe considerar el 2019, 2020 y 2021 como los tres ejercicios iniciales a los que se refiere el artículo 4.2 para cumplir con la exigencia de controlar el 100% del presupuesto consolidado.

TERCERA: EFECTOS DE LOS REPAROS.

Se solicita el criterio de este Centro con respecto al efecto de los reparos señalando COSITAL:

En el artículo 216 de la LRHL en su apartado segundo determina que, si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los casos que se detallan.

El artículo 12 RDCIEL indica que si el reparo afectase a la aprobación o disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquel sea solventado en los casos establecidos en el artículo 216.2 LRHL.

Puesto que ambas normas han de ser aplicadas de manera conjunta, entiende COSITAL que, a pesar de que el artículo 12 RDCIEL menciona la fase de aprobación del gasto, puesto que la LRHL no lo recoge, y expresamente



la norma reglamentaria se remite a la legal, los reparos que se realicen en esa fase, no tendrán en ningún caso el efecto de suspender la tramitación del expediente, sin perjuicio de que, si el órgano competente no lo subsana, en la siguiente fase del tipo de expediente que se trate, se deberá formular reparo suspensivo, siendo preciso para la continuación de la tramitación que se sustancie el procedimiento de discrepancia con el criterio del órgano de control.

El artículo 216 del TRLRHL establece lo siguiente:

“1. Cuando la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las entidades locales o sus organismos autónomos, la oposición se formalizará en nota de reparo que, en ningún caso, suspenderá la tramitación del expediente.

2. Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado.*
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.*
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.*
- d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.”*

Es decir, el literal de este artículo hace referencia únicamente a las fases de disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos.

Por su parte, el artículo 12 del RDCIEL establece que:

“1. Si el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito.

Dichos reparos deberán ser motivados con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado y deberán comprender todas las objeciones observadas en el expediente.

2. Si el reparo afectase a la aprobación o disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquel sea solventado en los casos establecidos en el artículo 216.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.”



De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 216 del TRLRHL, en las fases de ejecución del gasto allí citadas, esto es, disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos, el reparo con carácter suspensivo se elevará en los casos que específicamente se mencionan en el apartado 2.

Por otro lado, este artículo no menciona en qué casos el reparo en la fase de aprobación del gasto tiene carácter suspensivo, por tanto, de forma extensiva, cabe entender que cualquier incumplimiento de la normativa aplicable al expediente en la fase de aprobación daría lugar a un reparo suspensivo.

Es decir, la redacción del artículo 216 del TRLRHL no excluye la fase de la aprobación del gasto de la posibilidad de un reparo suspensivo cuando el interventor detecte un incumplimiento. Lo que hace es limitar o acotar los casos en los que el reparo será suspensivo en las fases de disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos. Y es precisamente, el artículo 12.2 del RDCIEL, el que extiende el detalle de los casos en que el reparo suspende el procedimiento a la fase inicial de aprobación del gasto.

Por otro lado, para abonar esta interpretación, cabe traer a colación la escasa regulación del control interno en el TRLRHL y la ausencia de modificaciones en el Título VI desde 1988 hasta la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y que tampoco se ha realizado ningún desarrollo reglamentario de carácter general.

Así, no es hasta la publicación del RDCIEL cuando se puede desarrollar y regular, como señala la propia exposición de motivos del Real Decreto, el régimen de control interno en las entidades locales sobre la base de la experiencia en el ejercicio de esta función y se configura un modelo consistente con el establecido para el sector público estatal. Y en este sentido, debe recordarse que la redacción del artículo 216.2 del TRLRHL coincide con la que tuvo el artículo 97 de la hoy derogada Ley General presupuestaria de 1977, redacción hoy superada en artículo 154.2 de la vigente LGP, en la que no se hace mención a ninguna fase en concreto.

CUARTA: EXPEDIENTES QUE GENERAN DIFICULTADES EN SU TRAMITACIÓN.

Plantea COSITAL dudas en relación con el ejercicio de la función interventora en dos ámbitos:

- Por un lado, en los expedientes relativos a la gestión de recursos humanos, existen actuaciones cuya aprobación no conlleva actos de gestión presupuestaria pero que por su trascendencia, tradicionalmente se han sometido al control previo del Interventor, tales como la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, de la oferta de empleo público, de convenios colectivos, entre otras, planteándose Cosital cuál es el adecuado régimen de control de estos actos administrativos.



- Por otro lado, se plantea Cosital en relación con el procedimiento de omisión de la fiscalización recogido en el artículo 28 del RDCIEL algunas dudas interpretativas:
 - o Se cuestiona si sería el procedimiento aplicable a los supuestos de aprobación de facturas que no han seguido el trámite de aprobación previa del gasto. Señala COSITAL que es práctica común en las entidades locales recibir facturas relativas a servicios prestados para los que no se ha seguido el procedimiento previsto en la LCSP, solucionando esta situación mediante el reconocimiento extrajudicial de créditos. Se plantea si este procedimiento es el adecuado, sin la tramitación previa del procedimiento de revisión de los actos por omisión del expediente, o si procede la vía de indemnización de daños y perjuicios previo reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En este sentido, plantea COSITAL si en estos casos resulta de aplicación el procedimiento del artículo 28 del RDCIEL, considerando que no hay expediente administrativo alguno.
 - o Así mismo, respecto a la valoración que deba realizarse por el órgano interventor de las indemnizaciones a realizar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.2 e), se facilitarían criterios, si existen con los que esos cálculos se realizan en el ámbito de la gestión estatal.

Se plantea COSITAL cuál sería el procedimiento adecuado para aprobar las facturas en el caso del artículo 28 del RDCIEL, que somete al criterio del órgano interventor la *“posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.”*

I.- Respecto a la primera cuestión, conviene recordar, en primer lugar, que el ámbito del control interno, en sus distintas modalidades, está definido con carácter general en el artículo 3 del RDCIEL, y para cada una de sus modalidades en los artículos 7 y 8 (función interventora), y 29 (control financiero). En todos ellos se hace expresa referencia a un alcance relacionado con la actividad económico- financiera del sector público estatal.



Igualmente, el artículo 213 del TRLRHL, de cuyo desarrollo trae causa el RDCIEL, delimita las funciones de control interno, cuya extensión y efectos se determinan en los artículos siguientes del capítulo IV del citado texto refundido, a la gestión económica de las propias entidades locales y sus entidades dependientes.

En consecuencia, las actuaciones del órgano de control, como órgano de control interno, solo alcanzan a actuaciones relacionadas con la actividad económico-financiera de la entidad sometida a control.

En cuanto al ámbito de aplicación de la función interventora, el artículo 3.2 del RDCIEL establece que *“La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”*

Así pues, la función interventora es un control de legalidad que se realiza con carácter previo (antes de que se adopte el acto, para evitar posibles incumplimientos), con eficacia directa y carácter suspensivo (la formulación de un reparo por incumplimiento de los extremos a comprobar, suspende la tramitación del correspondiente expediente, tal y como recoge el artículo 12 del RDCIEL).

Por tanto, no pueden enmarcarse dentro de la función interventora actuaciones de los órganos de control interno que no cumplan con los requisitos que se predicen de esta modalidad de control.

Por su parte, el control financiero tiene por objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que lo rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

Según lo expuesto, el control financiero no es sólo un control de legalidad, sino que también se pretende a través del mismo controlar los principios económicos de actuación: legalidad, eficacia, eficiencia, adecuado registro y contabilización de operaciones, estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero.

El control financiero permanente comprende, según señala el 2º párrafo del artículo 29.2 del RDCIEL *“ tanto las actuaciones de control que anualmente se incluyan en el correspondiente Plan Anual de Control Financiero, como las actuaciones que sean atribuidas en el ordenamiento jurídico al órgano interventor”*



Por su parte, el artículo 32.1 del RDCIEL, cita las actuaciones que se incluyen dentro del ámbito del control financiero permanente, y ,entre otras señala, : *d) las actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público local atribuidas al órgano interventor.*

De acuerdo con lo que señala la regulación del control permanente que se contiene en el RDCIEL, puede sistematizarse el alcance del control permanente de acuerdo con el siguiente esquema:

- Actuaciones de control permanente planificables, y que por tanto se integran en el Plan Anual de Control Financiero.

Se incluyen actuaciones de dos tipos:

- 1.- Las que derivan de una obligación legal.
- 2.- Las seleccionadas anualmente por el órgano de control sobre la base de un análisis de riesgos.

En ambos supuestos, tendrán los siguientes requisitos:

- Referirse, en todo caso, al funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico-financiero (artículos 3.1, 29.1 y 29.2 del RDCIEL).
 - Han de referirse a actuaciones de gestión realizadas, sobre las que se efectúa un control a posteriori.
 - Se ha de concluir con la emisión de un informe escrito en el que consten hechos comprobados, conclusiones obtenidas y recomendaciones (artículo 35.1 del RDCIEL).
 - Los informes a emitir están sometidos a procedimiento contradictorio (artículo 4.1 del RDCIEL) que en el ámbito del control financiero se sustancia a través de las alegaciones del órgano gestor controlado al informe provisional emitido por el órgano de control.
- Actuaciones de control permanente no planificables: derivan de una obligación legal y en ningún caso puede incluir actuaciones de carácter voluntario del órgano de control.

En este supuesto, se requieren las siguientes condiciones:

- Han de referirse, en todo caso, al funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico-financiero (artículos 3.1, 29.1 y 29.2 del RDCIEL).
- Se efectúan en el momento y con las condiciones establecidas en la norma que las prevé.



- Concluyen con la emisión de un informe que no está sometido a procedimiento contradictorio.

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente respecto del alcance del control interno y de su ejercicio a través de las modalidades de función interventora y de control financiero, otras actuaciones para las que se requiera informe del órgano de control, que no reúnan los requisitos anteriores para incluirse entre las de control financiero o, en su caso, de función interventora, y que tampoco se encuadren entre las funciones contables que el órgano de control interno también tenga asignadas, deben enmarcarse en labores de asesoramiento o consultoría, pero no pueden definirse como actuaciones de control interno.

En particular, de existir, serían aquellas en las que expresamente alguna norma requiera un informe del órgano de control pero la actividad sobre la que se deba informar no está relacionada con el funcionamiento del sector público local en el aspecto económico-financiero.

II.- Respecto a la segunda cuestión, se formulan una serie de dudas con respecto al artículo 28 del RDCIEL.

Dicho artículo establece lo siguiente:

“1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.

2. Si el órgano interventor al conocer de un expediente observara omisión de la función interventora lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.

(...).

El presupuesto del que parte el citado precepto es, literalmente, *“en los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido...”*. Por lo tanto, esta referencia general implica que el régimen contemplado resultará de aplicación, en todo caso, cuando al conocer un expediente el interventor observe que se ha omitido el ejercicio de dicha función en cualquiera de sus fases.

Este procedimiento gira, en gran medida, en torno al informe a emitir por el Interventor correspondiente, en el que deberá pronunciarse sobre los aspectos que se detallan en el apartado 2 del citado artículo 28, sobre la base



de su juicio y de los justificantes aportados, lo que obliga a examinar el expediente retrotrayéndose al momento en que la irregularidad se produjo y verificar, asimismo, si los eventuales defectos se han subsanado en el momento actual.

Dicho informe, que no es de fiscalización, deberá remitirse al órgano gestor, que será quien deberá decidir si continúa con la tramitación del mismo y lo eleva para convalidar, o adopta otra de las alternativas que prevé la normativa.

Dicho esto, debe reiterarse que cuando en el ejercicio de la función interventora se pongan de manifiesto expedientes tramitados con irregularidades, o incluso con gastos acordados sin ningún tipo de expediente ni de tramitación, el interventor, ante estas irregularidades, tendrá que actuar tal y como señala la normativa aplicable, esto es:

- Si el órgano interventor se manifiesta en desacuerdo con el fondo o la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito. Dichos reparos serán motivados y tendrán los efectos y alcance recogidos en el artículo 12 del RDCIEL.
- En los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiera omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el artículo 28 del RDCIEL.

EL INTERVENTOR GENERAL

Pablo Arellano Pardo

SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.